Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 334 Onderwijs aan vreemdelingen

Nr. 13 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2016

Tijdens het Algemeen Overleg op 7 april 2016 met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over asielzoekerskinderen in het onderwijs (Kamerstuk 34 334, nr. 12), heb ik toegezegd u over een drietal onderwerpen nader schriftelijk te informeren. In deze brief informeer ik u over de argumenten voor centraal taalonderwijs aan vreemdelingen, over de ondersteuning van leraren door LOWAN en over de kosten van het onderwijs aan asielzoekerskinderen.

Taalonderwijs aan vreemdelingen

Een goede en snelle integratie van vreemdelingenkinderen in de Nederlandse samenleving is belangrijk. Dat vergroot de kansen van deze kinderen en voorkomt problemen in de toekomst. Die integratie kan beginnen in het onderwijs, op de scholen in de wijken en dorpen waar deze kinderen wonen. Zo komen vreemdelingenkinderen snel in contact met Nederlandse kinderen. Daarnaast is het beheersen van de Nederlandse taal van groot belang voor de integratie en voor de kansen binnen het onderwijs en later op de arbeidsmarkt.

Tijdens het AO heb ik met u gesproken over de voordelen van centraal georganiseerd taalonderwijs aan vreemdelingen. In het debat is gevraagd naar de argumenten die er zijn voor centraal taalonderwijs. Uit onderzoek van de Universiteit van Utrecht blijkt dat met een centrale taalschool betere resultaten worden bereikt dan met decentraal georganiseerd onderwijs. Dr. E.M.M. le Pichon gaf leiding aan een onderzoeksgroep die het niveau van kinderen van een centrale taalschool vergeleek met het niveau van kinderen die taalles kregen in kleinere voorzieningen. Uitkomst van deze vergelijking is dat de leerlingen van de taalschool veel betere vorderingen laten zien dan de leerlingen op de andere scholen. De verklaring is dat deze scholen specialisten kunnen inschakelen.

kst-34334-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Een soortgelijke beoordeling komt van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). De inspectie ziet in de praktijk dat grotere voorzieningen die taalonderwijs aan vreemdelingenkinderen verzorgen beter onderwijs geven aan nieuwkomers dan kleinere voorzieningen. Door de grotere omvang kunnen zij sneller inspelen op veranderingen in aantallen. Ook kunnen zij makkelijker groepen samenstellen met kinderen van vergelijkbaar niveau. Daarnaast zorgt de centrale organisatie ervoor dat de beschikbare tijd en expertise van docenten goed en effectief ingezet wordt, wat de kwaliteit ten goede komt. Dat centrale taalklassen in de praktijk goed werken blijkt ook uit de goede ervaringen die het voortgezet onderwijs heeft met de internationale schakelklassen.

Zo wordt uit wetenschappelijk onderzoek, bevindingen van de inspectie en ervaringen in de praktijk duidelijk dat centrale taalklassen tot betere resultaten leiden dan taallessen in soms zeer kleine groepjes verspreid over een groot aantal basisscholen.

In het debat is ook de vraag gesteld of centrale taalklassen de integratie niet in de weg staan. Daar zit inderdaad een spanningsveld. Het is goed als kinderen naar de reguliere scholen gaan in het dorp of de wijk waar zij wonen, want dat is goed voor de integratie. Daarnaast kunnen centrale taalklassen worden georganiseerd waarin scholen uit de wijken en dorpen waar de kinderen wonen, samenwerken.

De accountmanagers van OCW zien hoe scholen hier in de praktijk oplossingen voor vinden. De taallessen worden in de ochtend gevolgd in een centrale taalklas en 's middags draaien kinderen mee in de lokale school in de eigen woonomgeving. Zo wordt gebruik gemaakt van de betere resultaten van centrale taallessen en wordt ook gewerkt aan integratie.

Ondersteuning van scholen en docenten

Tijdens het Algemeen Overleg is gesproken over de ondersteuning die LOWAN biedt aan scholen en leraren die onderwijs geven aan asielzoekerskinderen. Verschillende fracties vroegen welke ondersteuning LOWAN precies biedt. LOWAN begeleidt sinds jaar en dag scholen voor primair en voortgezet onderwijs bij het opzetten en draaien van taalklassen en internationale schakelklassen. LOWAN organiseert regionale bijeenkomsten en studiedagen, begeleidt scholen bij het opstarten van nieuwkomersonderwijs en geeft voorlichting over wet- en regelgeving en bekostiging. Op 11 april organiseerde LOWAN landelijke studiedagen voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Op beide bijeenkomsten kwamen 800 schoolleiders, coördinatoren, docenten en andere betrokkenen. LOWAN publiceert daarnaast digitale nieuwsbrieven en onderhoudt een informatieve website www.lowan.nl, waar veel praktische informatie te vinden is, zoals de uitstroomprofielen en leerlijnen voortgezet onderwijs en sinds kort een databank voor lesmaterialen.

Met de stijging van het aantal asielzoekers hebben de PO-Raad en LOWAN-PO enerzijds en LOWAN-VO anderzijds aanvullende subsidies ontvangen om het scholenveld bij te staan. Met deze aanvulling worden de volgende activiteiten ondernomen.

PO-Raad/LOWAN-PO:

- Ondersteuning bij het (re-)organiseren van nieuwkomersonderwijs. Deze ondersteuning wordt gegeven aan gemeenten, besturen, schooldirecties en samenwerkingsverbanden. De ondersteuning vindt plaats per e-mail, telefoon en op locatie door ervaren onderwijsadviseurs;

- School-adopteert-school-traject, waarbij ervaren scholen minder ervaren scholen begeleiden. De school met ervaring detacheert bijvoorbeeld één of enkele ervaren leerkrachten die op de school gaan werken met minder ervaring. Zij dragen hun ervaring over. Omgekeerd detacheert de school met minder ervaring leraren die op de school met ervaring gaan werken, om onder goede begeleiding ervaring op te doen;
- Ontwikkelen van trainingsdagen voor docenten, schoolleiders, bestuurders en toezichthouders. Die trainingsdagen worden door LOWAN regionaal georganiseerd. Ook is er door LOWAN een werkgroep ingericht met ervaren leerkrachten die op locatie kennis overdragen en helpen bij het opzetten van het onderwijs;
- De website van LOWAN wordt verder uitgebouwd met onder andere een bestand met lesmaterialen specifiek voor het onderwijs aan vreemdelingen. De website heeft ook een platform waarop scholen zelfontwikkelde methoden voor onderwijs aan vreemdelingen kunnen uitwisselen;
- Ontwikkeling van een lesaanbod voor het vergroten de woordenschat en het selecteren van woorden die belangrijk zijn voor nieuwkomers (samen met de UvA, ITTA, CED en Rezulto en vele scholen);
- Versterken van regionale netwerken door het organiseren van bijeenkomsten over het opzetten en verbeteren van onderwijs aan vreemdelingen;
- Mede-opzetten en stimuleren van scholingsmogelijkheden voor leerkrachten die werken met nieuwkomers. In het nieuwe schooljaar start de Master SEN «Expert nieuwkomers onderwijs» (Windesheim/Hogeschool Utrecht);
- Inventariseren van competenties die leerkrachten nodig hebben om te komen tot een profiel dat leraren kan helpen om zich verder te bekwamen en dat kan worden gebruikt bij werving en selectie van personeel;
- Een digitaal leerlingvolgsysteem waarmee scholen de vorderingen van leerlingen kunnen uitwisselen, is in ontwikkeling. Dit bevordert een doorlopende leerlijn bij verhuizingen van asielzoekerskinderen;
- Ontwikkeling van 200 leskisten (samen met de Stichting Kinderpostzegels). De leskisten zijn in de week van 11 april uitgereikt.

LOWAN-VO:
- Uitbreiding van de ondersteuning van scholen en opstarten nieuwe scholen;
- Opzetten en verankeren van een provinciaal netwerk waar kennis en ervaring wordt uitgewisseld over het organiseren van onderwijs aan asielzoekerskinderen in het voortgezet onderwijs;
- Het verder uitbouwen van het vo-deel van de website om methoden te kunnen delen, het verzorgen van nieuwsbrieven en uitwisseling van kennis en ervaring via sociale media;
- Ontwikkelen en breed beschikbaar stellen van de uitstroomprofielen/leerlijnen, zodat leerlingen naar de juiste opleiding en op het juiste niveau doorstromen in het regulier onderwijs;
- Ontwikkelen van een leskist voor onderwijs in kortdurende opvang;
- Inventarisatie van beschikbare NT2-scholing en -bevoegdheden, om vraag en aanbod zo goed mogelijk bij elkaar te brengen.

Naast de additionele subsidie aan het LOWAN heeft ook Ingrado een aanvulling ontvangen. Ingrado licht samen met de sectorraden en de VNG de leerplichtambtenaren voor over leerplicht en leerrecht van asielzoekerskinderen. Ingrado verzamelt goede voorbeelden en verspreidt deze.

Kosten onderwijs asielzoekerskinderen – volume effecten

Tijdens het debat op 7 april heeft u mij gevraagd naar de extra kosten voor het onderwijs, door de komst van meer asielzoekerskinderen naar Nederland.[1] Er is gevraagd naar de extra kosten in 2014 en 2015 en een prognose van de kosten voor 2016 en verder.

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs ontvangen voor asielzoekerskinderen – net als voor alle andere kinderen – reguliere bekostiging. Voor de omvang van de bekostiging van scholen is het aantal leerlingen op de peildatum 1 oktober bepalend. De consequentie is dat de reguliere bekostiging voor elke nieuwe leerling in het primair en voortgezet onderwijs in het kalenderjaar na de komst van de leerling start. Daardoor stijgen de kosten van de reguliere bekostiging ook steeds in het jaar nádat een asielzoekerskind naar Nederland komt. Daarnaast kennen het voortgezet en primair onderwijs aanvullende regelingen voor asielzoekerskinderen. De kosten van deze aanvullende regelingen starten wel in het jaar waarin het asielzoekerskind naar Nederland komt.

Extra kosten in 2014 en 2015

In 2013 en eerdere jaren bedroegen de kosten voor onderwijs aan asielzoekers in het funderend onderwijs jaarlijks steeds circa € 90 miljoen. Dat is het bedrag dat gedurende meerdere jaren standaard in de OCW-begroting is opgenomen. Als gevolg van de stijging van het aantal asielzoekers, stegen de kosten in 2014 met ongeveer € 10 miljoen, bovenop het bedrag waar in de begroting rekening mee is gehouden. In 2015 stegen de extra kosten nog eens met € 30 miljoen tot € 40 miljoen boven het standaardbedrag van 2013 en daarvoor. Deze volume-effecten worden hieronder toegelicht.

In 2013 en eerdere jaren kwamen er gemiddeld per jaar 2.400 asielzoekerskinderen in de leeftijd van het primair en voortgezet onderwijs naar Nederland. Met de kosten van deze 2.400 kinderen werd in de onderwijsbegroting standaard rekening gehouden. Het blijkt dat driekwart van deze kinderen het primair en voortgezet onderwijs in Nederland afmaakt. Daardoor namen er in 2013 en eerdere jaren in totaal ongeveer 11.500 asielzoekerskinderen deel aan het funderend onderwijs. De kosten voor deze groep bedragen ongeveer € 90 miljoen per jaar. Het bedrag bestaat uit aanvullende bekostiging in de eerste periode na de komst naar Nederland en uit reguliere bekostiging. Zie kolom «2013 en eerder» in de onderstaande tabel.

In 2014 steeg het aantal asielzoekerskinderen dat naar Nederland kwam in de leeftijd van het primair en voortgezet onderwijs naar 4.900. De kosten van de aanvullende regelingen stegen daardoor met € 10 miljoen. Er is in 2014 nog geen effect op de reguliere bekostiging, omdat deze groep voor het eerst meetelt voor de reguliere bekostiging in 2015 (peildatum 1 oktober). Zie kolom «2014» in de tabel.

In 2015 kwamen er 12.700 asielzoekerskinderen naar Nederland. De extra kosten van de aanvullende regelingen bedragen in 2015 € 25 miljoen ten opzichte van de jaren vóór 2014. Het grootste deel van deze groep is in de laatste vijf maanden in Nederland aangekomen, waardoor het effect op de aanvullende bekostiging in 2015 beperkt is. In 2015 steeg de reguliere bekostiging als gevolg van de extra instroom in 2014 met ongeveer € 15 miljoen. De instroom in 2015 heeft nog geen effect op de reguliere bekostiging van 2015. Dat effect treedt pas op in 2016. De totale extra

[1] Voor de onderwijsbekostiging worden onder asielzoekers ook statushouders begrepen.

kosten boven het standaardbedrag van € 90 miljoen bedragen in 2015 € 40 miljoen. Zie de kolom «2015» in de tabel.

Prognose voor 2016

U vroeg mij ook om een doorkijk te geven naar de bekostigingseffecten in het primair en voortgezet onderwijs in 2016. Het is uiteraard nu nog niet zeker hoeveel asielzoekerskinderen er in de loop van 2016 naar Nederland komen. Als gevolg van de instroom in 2015 stijgt de reguliere bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs in 2016 naar € 150 miljoen. Voor een inschatting van de kosten van de aanvullende regelingen wordt uitgegaan van ongeveer hetzelfde aantal als in 2015, zijnde 12.000 kinderen (8.000 in het primair onderwijs en 4.000 in het voortgezet onderwijs). De aanvullende bekostiging stijgt dan naar € 85 miljoen. In totaal stijgen de kosten dan naar € 235 miljoen, dat is € 145 miljoen meer dan de € 90 miljoen waar in 2013 en de jaren daarvoor in de begroting standaard rekening mee werd gehouden. Zie de kolom «2016» in de tabel.

Hoeveel asielzoekerskinderen er in 2017 en latere jaren naar Nederland komen is niet te zeggen. Ten opzichte van het basisniveau 2013 blijven de kosten toenemen totdat het aantal asielzoekers weer terug is op het niveau is van 2013. De totale extra reguliere kosten als gevolg van de verhoogde instroom in de jaren 2014, 2015 en 2016 zullen in de komende jaren maar geleidelijk dalen, omdat asielzoekerskinderen de komende periode blijven deelnemen aan het onderwijs.

Overzicht ontwikkeling kosten onderwijs aan asielzoekerskinderen PO VO

	2013 en eerder	2014	2015	2016
Regulier	75 miljoen	75 miljoen	90 miljoen	150 miljoen
Aanvullend	15 miljoen	25 miljoen	40 miljoen	85 miljoen
Totaal	90 miljoen	100 miljoen	130 miljoen	235 miljoen
Extra t.o.v. 2013		10 miljoen	40 miljoen	145 miljoen

In de jaren 2014 en 2015 zijn de kosten van de asielzoekerskinderen opgevangen in de saldering van mee- en tegenvallers. Ook de kosten in 2016 kunnen deels worden opgevangen in een saldering van mee- tegenvallers en zijn voor het overige onderdeel van de lopende voorjaarsnotabesluitvorming. Voor deze extra kosten moet nog dekking worden gevonden binnen de begroting van OCW.

Kosten onderwijs aan asielzoekers – intensiveringseffecten

In het Algemeen Overleg van 7 april is gevraagd naar de financiële consequenties van een aantal intensiveringen van de aanvullende regeling eerste opvang vreemdelingen in het primair onderwijs. Deze regeling kent nu een bekostigingsdrempel. Een school ontvangt alleen extra geld als de school aan tenminste vier vreemdelingenkinderen onderwijs geeft. Verschillende fracties pleiten ervoor de drempel weg te nemen en vragen naar de financiële consequenties daarvan. De aanvullende regeling geldt bovendien voor vreemdelingenkinderen die korter dan een jaar in Nederland verblijven. Een aantal fracties zou de regeling willen verruimen tot twee jaar en heeft gevraagd naar de financiële consequenties. Ook wordt gevraagd naar de financiële consequenties van het wegnemen van de drempel in combinatie met het verlengen van de regeling met een jaar.

In mijn brief van 1 april jongstleden heb ik herziening van de maatwerkbekostiging in het primair onderwijs aangekondigd (Kamerstuk 34 334, nr. 10). Naar analogie van het voortgezet onderwijs ontvangt een school in het primair onderwijs straks een vast bedrag per kwartaal, in plaats van bekostiging op basis van aanvullende regelingen. Een meerderheid van de fracties was blij met het maatwerk in het primair onderwijs.

Dit maatwerk vervangt alle aanvullende regelingen in het primair onderwijs, dus ook de regeling eerste opvang vreemdelingen. Scholen ontvangen één jaar maatwerkbekostiging voor een leerling. Ook bij de toepassing van het maatwerk geldt de drempel van tenminste vier leerlingen. Omdat de regeling eerste opvang vreemdelingen komt te vervallen, is het niet zinvol in te gaan op de financiële consequenties van intensivering van die regeling. Daarom informeer ik u hieronder over de meerkosten van het wegnemen van de drempel uit de maatwerkbekostiging (€ 48 miljoen), de meerkosten van het verlengen van het maatwerk met één jaar (€ 24 miljoen) en de meerkosten van de combinatie van beide (€ 96 miljoen).[2]

1. Wegnemen drempel uit het maatwerk

Als de drempel uit de maatwerkbekostiging wordt verwijderd, zijn de extra kosten naar schatting € 48 miljoen. Door het wegnemen van de drempel wordt er maatwerk verstrekt voor 4.000 extra asielzoekerskinderen. Dat kost € 36 miljoen. Omdat de regeling ook geldt voor andere vreemdelingenkinderen, wordt door het wegnemen van de drempel ook extra bekostiging gegeven voor de overige vreemdelingenkinderen onder de drempel. Dat kost € 12 miljoen. De totale kosten van het maatwerk komen dan op € 96 miljoen. Door het wegnemen van de drempel zal dan voor nog eens € 48 miljoen extra dekking nodig zijn.

2. Een tweede jaar maatwerkbekostiging

In het tweede jaar ontvangen scholen voor de asielzoekerskinderen nu al een reguliere bekostiging van gemiddeld € 6.000 (inclusief achterstandsmiddelen). Daarom zijn de kosten van het maatwerk in het tweede jaar lager dan in het eerste jaar. De extra kosten van een tweede jaar maatwerk bedragen € 24 miljoen. Dit gaat alleen op als de drempel blijft bestaan. De totale kosten van het maatwerk komen dan op € 72 miljoen. Bij deze variant zal er voor nog eens € 24 miljoen extra dekking nodig zijn.

3. Combinatie verwijdering drempel en een tweede jaar maatwerk

De maatwerkbekostiging kost zonder intensivering in 2016 € 48 miljoen. Als de drempel wordt weggenomen kost de regeling € 96 miljoen. De kosten van een tweede jaar maatwerk zonder drempel zijn € 48 miljoen. De totale kosten bedragen dan € 144 miljoen (€ 96 in het eerste jaar en € 48 in het tweede jaar). Dat is € 96 miljoen meer dan uitvoering van het maatwerk zonder intensivering. Voor de combinatie van verwijdering van de drempel en het verlengen van het maatwerk met een jaar zal dus een aanvullende dekking van € 96 miljoen moeten worden gevonden.

Conclusie

In het AO verdeling middelen achterstandsbeleid van 14 april, is gevraagd of er geen financiële ruimte bestaat op de OCW-begroting, omdat een

[2] De bedragen zijn anders dan de bedragen die ik noemde tijdens het AO, omdat ik bij het AO uitging van de regeling eerste opvang vreemdelingen en nu in de brief uitga van maatwerkbekostiging.

deel van de begroting 2016 niet juridisch is verplicht. Het klopt dat in 2015 een klein deel van de begroting 2016 nog niet juridisch was verplicht. Sinds de publicatie van de begroting 2016 is een groot deel daarvan echter wél juridisch verplicht. Daarnaast is het niet-juridische deel voor een groot deel bestuurlijk verplicht en dus niet beschikbaar. Er is ook gevraagd naar de mogelijkheid om de eindejaarsmarge in te zetten. De omvang van de eindejaarsmarge is onvoldoende om de stijgende kosten als gevolg van toenemende aantallen asielzoekerskinderen te dekken.

Er ligt een forse opgave. Schoolbesturen zijn aan de slag om de asielzoekerskinderen het onderwijs te geven waar zij recht op hebben. Scholen krijgen daarvoor maatwerkbekostiging en reguliere bekostiging. In mijn brief van 1 april heb ik al aangegeven dat ik de huidige bekostiging toereikend vind. In de afgelopen jaren hebben scholen steeds de asielzoekerskinderen kunnen opvangen, gebruik makend van de bestaande regelingen. Ook nu krijgen scholen geld om de asielzoekerskinderen op te vangen. Door de toename van de aantallen krijgen de scholen immers ook meer geld.

Verdere intensiveringen leiden tot hogere bedragen per leerling. Daartoe zie ik geen noodzaak. De drempel in de maatwerkbekostiging zet scholen aan tot het vormen van centrale taalklassen. Door kinderen niet alleen les te geven in de centrale taalklas, maar ook op de lokale school in het dorp of de wijk, wordt de integratie bevorderd. In het primair onderwijs krijgen scholen met vier asielzoekerskinderen of meer in het eerste jaar € 9.000 per leerling en in de jaren daarna tot het einde van de basisschool gemiddeld € 6.000 per leerling. Daarmee kunnen scholen taalklassen organiseren en ook daarna extra aandacht blijven geven aan de taalontwikkeling van deze kinderen.

Het is goed voor de integratie als vreemdelingenkinderen les krijgen op de reguliere school in het dorp of de wijk waar zij wonen. In de eerste paragraaf van deze brief is aangegeven dat centraal taalonderwijs tot betere resultaten leidt. Daarom is over de organisatie van het taalonderwijs een afspraak opgenomen in het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom. Om de kwaliteit van de schakel- en taalklassen te borgen gaan OCW, VNG, PO-Raad en VO-raad vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid in overleg om eventuele knelpunten weg te nemen in het organiseren van centrale voorzieningen voor onderwijs in Nederlands als tweede taal. Daarbij blijft oog voor het belang van deelname aan het lokale onderwijs ter bevordering van de integratie.

Als er sprake is van een centrale taalvoorziening kan leerlingenvervoer nodig zijn. Afgesproken is dat gemeenten daarvoor zorgdragen. Zij kunnen daartoe een deel van de middelen inzetten die in het Uitwerkingsakkoord voor de opvang van statushouders zijn toegezegd.

De VNG en het Rijk hebben geconstateerd dat bij de kortdurende COA-opvang de huisvesting van vo-scholen een probleem kan zijn. Daarom is in het Uitwerkingsakkoord overeengekomen dat er zo spoedig mogelijk een tijdelijke regeling komt (looptijd twee jaar). Daarvoor stelt het Rijk € 16 miljoen beschikbaar. Voor de po-scholen is er al een regeling.

De volume-effecten in de reguliere bekostiging en de maatwerkfinanciering voor het onderwijs aan asielzoekerskinderen bedragen in 2016 naar schatting € 145 miljoen. Daar zal binnen de OCW-begroting dekking voor moeten worden gevonden. Als het aantal asielzoekerskinderen dat

naar Nederland komt in 2017 terug is op het niveau van 2013, dalen de extra kosten in de komende jaren maar geleidelijk. In ieder geval is er nu geen financiële ruimte voor het uitbreiden van de regelingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker